

**Comité exécutif du Programme  
du Haut Commissaire**

Distr. : restreinte  
3 juin 2015  
Français  
Original : anglais et français

**Comité permanent**  
**63<sup>e</sup> réunion**

---

## **Alternatives à la détention**

### *Résumé*

Conformément aux normes internationales et au droit international relatifs aux réfugiés et aux droits de l'homme, la détention des demandeurs d'asile devrait en principe se faire en dernier recours, compte tenu des souffrances qu'elle entraîne. Le présent document passe en revue quelques-unes des alternatives les plus efficaces à la détention, auxquelles les États ont actuellement recours, et identifie les éléments contribuant à leur succès.

## Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1-2	3
II. Pourquoi les États adoptent-ils des alternatives à la détention ? .....	3-6	3
III. Quel type d'alternative fonctionne ? .....	7-19	5
A. Dépôt ou remise des pièces .....	8	5
B. Obligation de se présenter aux autorités .....	9	5
C. Résidence désignée ou dirigée .....	10	5
D. Alternatives basées sur la caution ou la garantie.....	11-12	6
E. Surveillance et prise en charge communautaires .....	13-15	6
F. Alternatives à la détention adaptées à l'enfant et aux familles .....	16-19	7
IV. Éléments d'alternatives à la détention avec succès .....	20-21	8
V. Conclusion.....	22-23	8

## I. Introduction

1. Le présent document passe en revue quelques-unes des alternatives à la détention les plus efficaces, actuellement utilisées, et examine la raison pour laquelle les États choisissent de tels arrangements. Aux fins du présent document, l'expression « alternatives à la détention » est un terme non juridique qui couvre toute loi, politique ou pratique permettant à des demandeurs d'asile (et/ou des migrants) de résider dans la communauté sous réserve d'un certain nombre de conditions ou de restrictions à la liberté de mouvement lors de l'examen de leur statut. Conformément aux normes internationales et au droit international relatifs aux réfugiés et aux droits de l'homme, la détention des demandeurs d'asile devrait en principe être évitée ou se faire en dernier recours, compte tenu des souffrances qu'elle entraîne. La promotion d'alternatives à la détention est donc l'un des principaux objectifs des *Principes directeurs [du HCR] relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention* (principes directeurs en matière de détention) de 2012, et de sa *Stratégie mondiale [...] – Au-delà de la détention 2014 - 2019*<sup>1</sup>, celle-ci visant essentiellement à mettre fin à la détention des enfants.

2. Si les entrées irrégulières peuvent compromettre le fonctionnement des systèmes nationaux de migration et d'asile, les pratiques suivies par les États montrent que les alternatives à la détention peuvent leur permettre de satisfaire leurs besoins, en tenant compte des droits des personnes concernées et des circonstances particulières. Dans certains cas, la hausse des coûts de détention des migrants et ses effets néfastes bien documentés sur les personnes détenues ont amené les gouvernements à revoir leurs politiques en matière de détention et à considérer une gamme de mesures moins coercitives, adaptées à chaque cas. Certains États gèrent leurs systèmes de migration et d'asile en ayant peu recours à la détention ou sans celle-ci. Dans certains pays, la loi exonère explicitement les demandeurs d'asile de la détention. D'autres ont adopté des mécanismes de réception qui empêchent effectivement d'avoir à recourir à la détention. Quelques-uns de ces moyens alternatifs sont explorés ci-dessous.

## II. Pourquoi les États adoptent-ils des alternatives à la détention?

3. L'un des défis auxquels tous les États font face - surtout dans l'environnement complexe d'aujourd'hui - consiste à assurer la sécurité sur leurs territoires. Pour ce faire, il est essentiel de connaître qui se trouve sur son territoire. Bon nombres d'États reconnaissent que la généralisation de la pratique de la détention peut remettre en cause la sécurité, au lieu de la promouvoir, en encourageant les gens à vivre dans la clandestinité. Par exemple, si les gens estiment qu'ils pourraient être détenus s'ils sollicitent l'asile ou demandent une quelconque forme d'aide, ils pourraient se sentir obligés d'éviter tout contact avec les autorités. Par ailleurs, les alternatives à la détention se fondent sur le fait que les gens s'engagent dans la demande d'asile ou d'autres processus, au lieu de chercher à les éviter. Pour faciliter un tel engagement, il est indispensable qu'il y ait des procédures

<sup>1</sup> HCR, *Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention*, 2012, à <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=520cc0ea4> (Principes directeurs sur la détention) ; HCR, *Au-delà de la détention 2014-2019 : Une Stratégie mondiale visant à soutenir les gouvernements pour mettre fin à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés*, 2014, à <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5448f9114>. Pour d'autres informations sur la stratégie mondiale *Au-delà de la détention 2014-2019*, voir la *Note sur la protection internationale*, A/AC.96/1134, 16 juin 2014, par. 19.

de contrôle et d'évaluation, ainsi que des systèmes d'enregistrement et de documentation, y compris d'enregistrement des naissances et d'autres actes et faits d'état civil<sup>2</sup>, qui fonctionnent bien, et que les demandeurs d'asile y aient accès.

4. Un autre défi auquel les États font face consiste à amener les demandeurs d'asile à coopérer dans les procédures, et obtenir en fin de compte le départ de ceux jugés ne pas être en droit de rester. Les moyens alternatifs à la détention, mis en place par les États au cours de ces dernières années, ont bénéficié de taux élevés de coopération. L'étude commandée en 2010 par le HCR sur 13 programmes d'alternatives à la détention mis en œuvre dans différents pays à travers le monde a révélé que le taux de fuite variait entre 1 et 20 %, 10 des 13 projets bénéficiant d'un taux de coopération supérieure à 94 %<sup>3</sup>. Si la question des mouvements secondaires irréguliers à partir des pays de transit continue d'être un sujet de préoccupation, des preuves laissent croire que les demandeurs d'asile sont moins tentés de poursuivre leur déplacement lorsque des alternatives à la détention leur permettent de satisfaire leurs besoins essentiels, sans les exposer aux risques de détention ou de refoulement<sup>4</sup>. Même pour ce qui est des renvois, des taux de départs volontaires se situant entre 65 et 85 % ont été observés en cas de recours à des alternatives à la détention. Une autre étude empirique, commandée par le HCR en 2014, a montré que les demandeurs d'asile sont prédisposés à respecter les procédures d'immigration, et que le fait de voir la procédure d'asile comme étant équitable était, pour son respect, de loin plus important que le recours à la détention<sup>5</sup>.

5. Les effets néfastes aux plans physique et psychologique de la détention sur les demandeurs d'asile et les migrants sont bien documentés, et c'est l'une des raisons pour lesquelles une gamme d'options au-delà de la détention a été explorée. Les alternatives à la détention permettent aux personnes de résider dans la communauté, en bénéficiant d'une manière générale de la liberté de mouvement et des services d'appui, ce qui leur permet de jouir d'un séjour dans la dignité. De tels mécanismes encouragent les demandeurs d'asile à développer et à renforcer des liens avec la communauté, et les aident à préserver une vie de famille. Pour ceux dont les demandes de protection internationale aboutissent, leur acceptation dans la communauté locale peut être accélérée. Par contre, les effets physiques et moraux de la détention sur les individus peuvent, non seulement remettre en cause leur coopération dans le processus de renvoi, mais également diminuer leur aptitude à rentrer et à se réintégrer dans leur pays d'origine.

6. Il est aussi bien établi qu'il est coûteux de garder les demandeurs d'asile et d'autres personnes en détention. Il est matériellement prouvé que les alternatives à la détention sont de loin moins chères. Les programmes communautaires d'alternatives à la détention ont démontré des économies de coûts par personne et par jour de 49 dollars E.-U. aux États-Unis d'Amérique, de 86 dollars australiens en Australie et de 167 dollars canadiens au Canada<sup>6</sup>. D'importantes économies sont également évidentes en cas de renvoi. Lorsque les personnes dont les demandes d'asile ont été rejetées partent volontairement après avoir été gardées dans le cadre de programmes communautaires d'alternatives à la détention, le

<sup>2</sup> HCR, Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, Conclusion sur l'enregistrement des faits d'état civil, n° 111 (LXIV) – 2013.

<sup>3</sup> Alice Edwards, *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and "Alternatives to Detention" of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2011/01.Rev.1, avril 2011, <http://www.refworld.org/docid/4dc935fd2.html>, p. 82 et 83.

<sup>4</sup> International Detention Coalition, *There are Alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, 13 mai 2011, <http://www.refworld.org/docid/4f0c14252.html>, p. 17.

<sup>5</sup> Cathryn Costello et Esra Kaytaz, *Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, PPLA/2013/02, juin 2013, à <http://www.refworld.org/docid/51a6fec84.html>.

<sup>6</sup> Voir document susmentionné à la note 4, p. 52.

coût moyen pour l'État est d'environ un tiers du coût de l'expulsion sous escorte<sup>7</sup>. Le recours aux alternatives à la détention peut également permettre aux États de prévenir ou de réduire les cas de détention illicite ou arbitraire, et leur éviter des procès coûteux.

### III. Quel type d'alternative fonctionne ?

7. Des leçons et de bonnes pratiques peuvent être tirées de nombreux moyens alternatifs à la détention actuellement utilisés dans divers pays et contextes. L'Organisation a récemment publié deux documents d'option sur l'accueil ouvert et les alternatives à la détention, décrivant plus de 30 bons exemples<sup>8</sup>. Nombre de ces exemples ont également été explorés à la Deuxième Table ronde mondiale sur la réception et les alternatives à la détention, tenue en avril 2015 à Toronto au Canada, avec la collaboration de *International Detention Coalition* et de *Oak Foundation*. Si certains moyens alternatifs sont utilisés d'une manière combinée, en fonction des cas, d'autres imposent des restrictions plus ou moins grandes sur la liberté de mouvement. Quelques-uns des plus efficaces sont décrits ci-dessous.

#### A. Dépôt ou remise des pièces

8. L'un des moyens alternatifs couramment utilisés par bon nombre d'États consiste à exiger que les demandeurs d'asile remettent leurs pièces d'identité ou documents de voyage (comme les passeports). La remise des documents de voyage peut réduire au minimum le risque de mouvement secondaire ou de départ du pays d'asile. Dans ces cas, les personnes concernées auraient besoin de se faire délivrer des pièces de substitution autorisant leur séjour sur le territoire et/ou leur libération dans la communauté, pour qu'elles ne soient pas replacées en détention pour défaut de pièces requises.

#### B. Obligation de se présenter aux autorités

9. Cette obligation consiste à se présenter aux autorités désignées (habituellement la police ou les autorités en charge des migrations) à des intervalles réguliers. Les nouvelles technologies peuvent être utiles à cet effet. Aux États-Unis d'Amérique, par exemple, les personnes présentant un risque faible peuvent exécuter l'obligation par téléphone. Pour réduire au minimum son non-respect, il est recommandé que sa fréquence ne soit pas plus élevée que ce qui est nécessaire, qu'elle diminue avec le temps, et que le lieu de rencontre avec les autorités soit facilement accessible. Des conditions inutilement onéreuses peuvent amener les gens à ne pas se présenter. Les motifs du non-respect de l'obligation doivent être bien évalués, en faisant preuve d'une certaine souplesse, lorsque le retard se justifie par des motifs valables.

#### C. Résidence désignée ou dirigée

10. Le recours à une résidence désignée ou dirigée comme moyen alternatif à la détention exige que les demandeurs d'asile résident à une adresse spécifique ou dans une région administrative particulière. En Allemagne, un quota est calculé chaque année par *Land* (État), et un centre d'accueil initial est assigné aux demandeurs d'asile sur la base d'un système national de répartition appelée « EASY ». Les systèmes de répartition doivent

<sup>7</sup> Voir document susmentionné à la note 4, p. 52.

<sup>8</sup> HCR, *Options Paper 1: Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families*, 2015, à <http://www.refworld.org/docid/5523e8d94.html> ; *Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention*, 2015, à <http://www.refworld.org/docid/5523e9024.html>.

tenir compte de la situation personnelle de l'individu et de sa famille, notamment des liens avec la communauté locale, et de tout appui spécial ou des services de santé requis. Par exemple, le système EASY tient compte de la présence de membres de la famille dans la région désignée.

#### **D. Alternatives basées sur la caution ou la garantie**

11. Les systèmes de caution ou de garantie exigent en principe le dépôt d'une somme d'argent pouvant être confisquée en cas de fuite de la personne concernée. Toutefois, ce genre de système tend à défavoriser les personnes ayant peu de moyens financiers, ou n'ayant pas de relations dans la communauté, comme c'est le cas pour bon nombre de demandeurs d'asile. Les efforts visant à réduire au minimum ces inconvénients sont encouragés. Par exemple, le Programme de cautionnement de Toronto, organisme à but non lucratif sous contrat avec l'Agence des services frontaliers du Canada, fournit la garantie pour soutenir la libération de migrants détenus, sous réserve que ceux-ci remplissent notamment les conditions pour se présenter. Il offre également des services d'appui pour la prise en charge (voir ci-dessous). En Lituanie, les étrangers peuvent être libérés sous la « garde » de citoyens lituaniens ou d'un membre de famille résidant légalement dans le pays. Il y a eu des cas où la personne libérée a été confiée à un organisme caritatif ou à l'église.

12. Il est préférable que les procédures de vérification du caractère approprié de la caution soient automatiques pour les migrants détenus. Ceux qui se portent garants ou cautions doivent être bien contrôlés afin d'éviter l'exploitation, et les informations sur la caution, les avocats et l'aide juridique doivent être disponibles en plusieurs langues et sous divers formats de communication (par exemple, écrans vidéos ou dépliants dans des centres de détention).

#### **E. Surveillance et prise en charge communautaires**

13. Il existe une gamme variée d'options pouvant permettre aux individus et aux familles de résider dans la communauté, à condition qu'il y ait une surveillance et/ou une prise en charge. Vivre d'une manière indépendante au sein de la communauté est l'approche préférée, permettant aux demandeurs d'asile et à d'autres personnes de reprendre autant que possible une « vie normale ». Au Chili, par exemple, des titres de séjour temporaires renouvelables sont délivrés aux demandeurs d'asile, ce qui leur permet de travailler. S'ils bénéficient de l'assistance sociale complète qui facilite le lien avec les structures économiques et sociales locales, l'aide diminue avec le temps pour faciliter l'autonomie. Dans bon nombre de pays, un réseau d'options ouvertes d'hébergement sont disponibles, notamment des groupes d'appartements autonomes ou de centres spéciaux, fournissant sur place une gamme de services. Les personnes peuvent venir et s'en aller librement, à condition de rencontrer régulièrement l'agent qui s'occupe de leur cas. À Hong Kong (RAS), en Chine, l'organisation non gouvernementale *International Social Service* gère un programme financé par l'État, qui permet aux réfugiés, et aux personnes affirmant être victimes de torture, de vivre au sein de la communauté, le plus souvent dans des logements privés, pendant que leur cas est traité. Cinq mille demandeurs bénéficient de cette alternative.

14. Bon nombre d'arrangements communautaires pour la réception comprennent une composante de prise en charge. La prise en charge est une stratégie d'appui et de gestion des personnes au moment où leur demande d'asile ou d'autres demandes sont étudiées, avec un accent particulier sur une prise de décision éclairée, une détermination équitable et en temps voulu de statut, et une amélioration des mécanismes d'adaptation et du bien-être.

15. En Suède, deux agents sont désignés pour un demandeur d'asile après enregistrement : l'un s'occupe du processus d'asile tandis que l'autre aide le demandeur pour la vie de tous les jours et l'oriente d'une manière appropriée pour les soins médicaux, la prise en charge psychosociale et d'autres types de services. Sont utilisés, des entretiens de motivation qui préparent le demandeur d'asile à toutes les éventualités, y compris le renvoi. La Belgique prévoit des « coaches » pour les familles devant rester dans les unités familiales ouvertes. Ces *coaches* apportent un appui pour divers aspects de la vie quotidienne, y compris en facilitant l'assistance logistique, administrative et médicale, et aident à régler les questions d'asile et de migration par des orientations.

## **F. Alternatives à la détention convenables à l'enfant et aux familles**

16. Les principes d'intervention minimale et de l'intérêt supérieur de l'enfant sont essentiels dans la mise en œuvre des alternatives à la détention d'enfants. L'option préférée consiste toujours à assurer la liberté et la libre circulation des enfants. Les volets importants des arrangements en matière d'accueil et de traitement des cas d'enfants comprennent l'identification, l'enregistrement et la documentation, la désignation d'un tuteur pour les enfants non accompagnés ou séparés, la représentation et les conseils juridiques, l'évaluation de l'intérêt supérieur, la détermination de l'âge, la libération anticipée et/ou les mécanismes d'orientation, la recherche et le regroupement des familles, et le traitement en priorité des demandes d'asile.

17. Divers mécanismes de libération d'enfants non accompagnés et séparés dans la communauté sont disponibles, notamment le placement en famille d'accueil, la vie indépendante supervisée, les soins de groupe ou, en dernier recours, les soins collectifs résidentiels (institutionnels). Dans la pratique, les arrangements alternatifs en matière de soins sont plus efficaces lorsqu'ils sont conçus et approuvés par les autorités compétentes en matière de protection de l'enfant, en coordination étroite avec les autorités chargées des migrations ou de l'asile, et lorsqu'ils sont intégrés dans les systèmes nationaux existants de protection de l'enfant.

18. Il est important de travailler étroitement avec les enfants et d'adapter les alternatives à leurs besoins spécifiques, compte tenu des différentes étapes du processus de migration ou d'asile ainsi que du développement de l'enfant. Par exemple, le « Centre d'orientation et d'observation » de la Belgique, qui est un petit centre protecteur et pourtant ouvert et adapté aux besoins des enfants, permet aux travailleurs sociaux spécialisés d'observer les enfants et de les orienter dans les étapes suivantes de leurs vies sur une période de deux à quatre semaines. Des appuis spécifiques pour les enfants vulnérables sont fournis. En Argentine, le Bureau du médiateur désigne un tuteur pour chaque enfant non accompagné ou séparé, qui l'accompagne dans les divers processus juridiques. En fonction des facteurs spécifiques de risque chez l'enfant, le tuteur coordonne également l'assistance et l'appui appropriés. La Commission mexicaine pour les réfugiés dispose de procédures standards pour expliquer le système national d'asile aux enfants, y compris par l'utilisation d'une vidéo adaptée à leur âge, produite par le HCR. En Israël, les enfants entre 14 et 17 ans, non accompagnés et séparés, sont intégrés dans les écoles résidentielles appelées « villages des jeunes », où ils se joignent aux jeunes israéliens.

19. Des plans individuels de soins, des conférences de coordination des institutions concernées, des systèmes et mécanismes de tutorat, pour entendre et écouter les enfants sont tous de bonnes pratiques. Pour les enfants demandant l'asile avec leurs familles, la détention demeure le moyen de dernier recours. Il est donc approprié d'explorer les alternatives basées sur la famille, avant toute décision de détention ou de séparation de l'enfant de ses parents. Les unités familiales ouvertes de la Belgique offrent un bon exemple d'hébergement adapté à la famille et à l'enfant, avec les enfants inscrits dans les écoles locales et les familles jouissant de la liberté de mouvement et de la possibilité de

recevoir des visiteurs. Au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, *Family Returns Panel*, qui aide le *Home Office* à prendre des décisions dans l'intérêt supérieur de l'enfant lors du processus de renvoi, réduit au minimum la nécessité de mesures d'exécution impliquant la détention.

#### IV. Éléments d'alternatives à la détention avec succès

20. Il a été largement établi que les éléments suivants contribuent au succès des alternatives à la détention :

- Traiter les demandeurs d'asile (et les migrants) avec dignité, humanité et respect tout au long de la procédure pertinente d'asile et de migration ;
- Fournir des informations claires et concises sur les droits et les obligations dans le cadre des alternatives à la détention et sur les conséquences du non-respect ;
- Fournir aux demandeurs d'asile les conseils juridiques, notamment sur la demande d'asile et les possibilités qui leur sont offertes au cas où leurs demandes seraient rejetées. Ces conseils sont plus efficaces lorsqu'ils sont fournis au début de la procédure et pendant son déroulement ;
- Accorder, comme il se doit, l'accès à l'aide matérielle, à l'hébergement et à d'autres conditions d'accueil ; et
- Accorder des services personnalisés de « *coaching* » ou de prise en charge<sup>9</sup>.

21. Des études récentes en Europe ont confirmé que les alternatives à la détention connaissent moins de succès lorsqu'elles n'intègrent pas un ou plusieurs des éléments susmentionnés<sup>10</sup>. D'autres caractéristiques d'alternatives à la détention avec succès, identifiées par les États et d'autres acteurs, comprennent le partenariat étroit entre le gouvernement et la société civile et l'adoption d'une approche holistique d'alternatives à la détention – c'est-à-dire d'une approche qui s'applique du début à la fin du processus de migration et d'asile et qui identifie et satisfait les besoins individuels d'une manière globale. Il est également important que les alternatives à la détention soient conçues et mises en œuvre d'une manière adaptée au contexte. Certes, aucune alternative à la détention ne peut être intégralement reproduite dans chaque contexte, mais il existe des éléments qui demeurent constants dans beaucoup d'exemples<sup>11</sup>.

#### V. Conclusion

22. Il existe beaucoup de bonnes pratiques étatiques ayant porté des fruits en matière d'alternatives à la détention. Le HCR continuera avec ses partenaires à soutenir les efforts visant à introduire, à renforcer et à étendre l'utilisation d'alternatives à la détention. De telles mesures comprendront la conception d'un outil générique de contrôle (pour guider les responsables en première ligne dans la prise des décisions sur la nécessité de la détention et l'utilisation d'alternatives à la détention dans des cas spécifiques) ; d'autres échanges entre les États et d'autres parties prenantes sur les politiques et pratiques ; et une vidéo animée sur les Principes directeurs sur la détention.

---

<sup>9</sup> Voir les Principes directeurs sur la détention mentionnés à la note 1, par. 41. Voir aussi les notes 3 et 4.

<sup>10</sup> Odysseus Network, *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU: Time for Implementation*, janvier 2015, à <http://www.refworld.org/docid/54f481094.html>. Voir aussi European Migration Network (EMN), *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*, novembre 2014, <http://www.refworld.org/docid/546dd6f24.html>.

<sup>11</sup> Voir le document du HCR mentionné à la note 8.



23. Par ailleurs, le HCR encourage les États à retirer les réserves aux dispositions sur la liberté de circulation et la non-application de sanctions pénales (articles 26 et 31) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, et à appliquer les engagements relatifs à la détention pris à l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel de 2011<sup>12</sup>. Il invite également le Comité exécutif à envisager l'adoption d'une conclusion sur la protection internationale portant sur les alternatives à la détention, qui refléterait les normes actuelles et documenterait la somme des bonnes pratiques étatiques.

---

<sup>12</sup> Les informations sur l'Événement intergouvernemental au niveau ministériel de 2011 sont disponibles sur la page *Réunion ministérielle* du site du HCR (<http://www.unhcr.fr/pages/4da55d6c6.html>).